

BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

VI legislatura

Setè període



Número 366

Dijous, 5 de desembre de 2002

S U M A R I

4. INFORMACIÓ	
4.40. Acords, resolucions i comunicacions dels òrgans de la cambra	
Document de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern (tram. 260-00002/06).	p. 5
Primera part. Síntesi dels treballs de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern	p. 5
I. ELS ANTECEDENTS	p. 5
1. ACORD DE CREACIÓ	p. 5
2. MARC NORMATIU	p. 5
3. COMPOSICIÓ	p. 5
4. REUNIONS TINGUDES	p. 6
5. COMPAREIXENCES	p. 6
6. DOCUMENTACIÓ REBUDA	p. 7
7. PROCEDIMENT D'ELABORACIÓ I APROVACIÓ DE L'INFORME	p. 8
II. L'ESTUDI	p. 9
1. VALORACIÓ DEL DESENVOLUPAMENT DE L'ESTAT DE LES AUTONOMIES I DE L'APLICACIÓ DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA	p. 9
1.1 Àmplia descentralització política general i recuperació de l'autogovern de Catalunya	p. 9
1.2 Els traspassos de serveis: compliment de les disposicions estatutàries; qüestions pendents	p. 10
1.3 L'exercici expansiu de les competències estatals	p. 11
1.3.1 Les bases	p. 11
1.3.2 Les lleis orgàniques	p. 11
1.3.3 Els títols competencials transversals	p. 11
1.3.4 La regulació de les condicions bàsiques per a garantir la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals	p. 12
1.3.5 Els principis o criteris d'interès general, d'interès supraautonòmic o d'abast supraterritorial	p. 12
1.4 La reforma insuficient de l'Administració de l'Estat	p. 12
1.5 La feblesa dels instruments d'articulació entre l'Estat i les comunitats autònomes	p. 13
1.6 Les deficiències de la participació autonòmica en els assumptes de la Unió Europea	p. 13
1.7 Les mancances en l'acomodació institucional del caràcter plurinacional de l'Estat	p. 14
1.8 L'absència o la insuficiència del desplegament normatiu en matèries de la competència de la Generalitat	p. 14
2. OBJECTIUS GENERALS DE L'APROFUNDIMENT DE L'AUTOGOVERN	p. 14
3. VIES I ÀMBITS PER A L'APROFUNDIMENT DE L'AUTOGOVERN	p. 15
3.1 El potencial del marc constitucional i estatutari	p. 15
3.2 La reforma de l'Estatut. Reforma estatutària i drets històrics	p. 16
3.3 La reforma de la Constitució	p. 16
4. PROPOSTES PER A L'APROFUNDIMENT DE L'AUTOGOVERN	p. 17
4.1. Ampliació i activació de les competències de la Generalitat	p. 17
4.1.1 Administració de la Generalitat (règim jurídic, procediment administratiu, funció pública i contractació)	p. 17
4.1.1.1 Règim jurídic i procediment administratiu	p. 17
4.1.1.2 Funció pública i incompatibilitats	p. 17
4.1.1.3 Contractació administrativa	p. 17
4.1.2 Administració de justícia	p. 18
4.1.2.1 Qüestions generals	p. 18
4.1.2.2 Demarcació i Planta judicial	p. 18
4.1.2.3 Procediment Civil	p. 18
4.1.2.4 Procediment penal	p. 18
4.1.2.5 Procediment laboral	p. 18
4.1.2.6 Procediment contenciós administratiu.	p. 18

4.1.2.7 Ministeri Fiscal	p. 18	4.1.7.5. Telecomunicacions	p. 23
4.1.3 Dret civil, funció pública notarial i registral, associacions i fundacions	p. 18	4.1.8. Loteries, jocs i apostes	p. 24
4.1.3.1 Dret civil	p. 18	4.1.8.1. Loteries i apostes esportives de l'Estat	p. 24
4.1.3.2 Funció pública notarial i registral	p. 19	4.1.8.2. ONCE	p. 24
4.1.3.3 Associacions i fundacions	p. 19	4.1.9. Finançament i administració tributària	p. 24
4.1.4 Cultura	p. 19	4.1.9.1. Finançament autònom	p. 24
4.1.4.1 Patrimoni cultural	p. 19	4.1.9.2. Cessió de tributs	p. 24
4.1.4.2 Cinematografia	p. 19	4.1.9.3. Administració tributària	p. 24
4.1.4.3 Propietat intel·lectual	p. 19	4.1.10. Ensenyament, universitat i recerca	p. 24
4.1.4.4 Centres de dipòsit cultural	p. 19	4.1.10.1. Aspectes generals	p. 24
4.1.4.5 Dipòsit legal	p. 19	4.1.10.2. Ensenyament	p. 25
4.1.5 Organització territorial i règim local	p. 20	4.1.10.3. Universitat	p. 25
4.1.5.1 Organització territorial	p. 20	4.1.10.4. Recerca	p. 25
4.1.5.2 Règim local: aspectes generals	p. 20	4.1.11. Energia elèctrica i hidrocarburs	p. 25
4.1.5.3 Hisendes locals	p. 20	4.1.11.1. Sector elèctric	p. 25
4.1.5.4 Eleccions locals	p. 20	4.1.11.2. Hidrocarburs	p. 25
4.1.5.5 Funció pública local	p. 20	4.1.11.3. Instal·lacions elèctriques i d'hidrocarburs	p. 25
4.1.5.6 Consultes populars municipals	p. 21	4.1.11.4. Centrals energètiques no nuclears	p. 26
4.1.6 Política territorial (domini públic, infraestructures, transports i servei meteorològic), ordenació del territori, urbanisme i habitatge	p. 21	4.1.11.5. Règim miner	p. 26
4.1.6.1. Costes	p. 21	4.1.11.6. Règim energètic	p. 26
4.1.6.2. Ports	p. 21	4.1.12. Sanitat, seguretat social i serveis socials	p. 26
4.1.6.3. Aeroports	p. 21	4.1.12.1. Sanitat i Seguretat Social	p. 26
4.1.6.4. Carreteres	p. 21	4.1.12.2. Medicaments	p. 26
4.1.6.5. Transports ferroviaris	p. 22	4.1.13. Espais naturals protegits i polítiques mediambientals	p. 27
4.1.6.6. Transports per carretera	p. 22	4.1.13.1. Espais naturals	p. 27
4.1.6.7. Aigües	p. 22	4.1.13.2. Vies pecuàries	p. 27
4.1.6.8. Servei meteorològic	p. 22	4.1.13.3. Polítiques mediambientals	p. 27
4.1.6.9. Infraestructures d'interès general	p. 22	4.1.14. Comerç, consum, turisme i publicitat	p. 27
4.1.6.10. Obres públiques que no tinguin la consideració d'interès general	p. 22	4.1.14.1. Defensa de la competència	p. 27
4.1.6.11. Organismes i serveis estatals	p. 23	4.1.14.2. Centres de contractació de mercaderies i de valors	p. 28
4.1.6.12. Urbanisme	p. 23	4.1.14.3. Comerç minorista	p. 28
4.1.6.13. Habitatge	p. 23	4.1.14.4. Consumidors i usuaris	p. 28
4.1.7. Mitjans de comunicació, radiodifusió, televisió i telecomunicacions	p. 23	4.1.14.5. Publicitat	p. 28
4.1.7.1. Mitjans de comunicació públics	p. 23	4.1.14.6. Turisme	p. 28
4.1.7.2. Ràdio i televisió	p. 23	4.1.15. Economia i sectors productius	p. 29
4.1.7.3. Tercer canal de televisió	p. 23	4.1.15.1. Sector públic econòmic estatal	p. 29
4.1.7.4. Televisió privada	p. 23	4.1.15.2. Mesures de foment	p. 29
		4.1.15.3. Indústria	p. 29

4.1.15.4. Patents	p. 29	4.2.7. Funcionament de les institucions i de l'Administració de l'Estat	p. 35
4.1.15.5. Marques	p. 29	4.2.8. Ensenyament, cultura, mitjans audiovisuals i esport	p. 35
4.1.15.6. Agricultura i Ramaderia	p. 29	4.2.9. Símbols i protocol	p. 35
4.1.15.7. Pesca	p. 29	4.3. INSTITUCIONALITZACIÓ DE LA PARTICIPACIÓ DE LA GENERALITAT A LA UNIÓ EUROPEA I A LES RELACIONS INTERNACIONALS	p. 36
4.1.16. Sistema financer	p. 29	4.3.1. Unió Europea	p. 36
4.1.16.1. Caixes d'estalvis	p. 30	4.3.2. Relacions Internacionals	p. 36
4.1.16.2. Cooperatives de crèdit	p. 30	4.4. MILLORA DEL FUNCIONAMENT DE LES INSTITUCIONS DE LA GENERALITAT	p. 36
4.1.16.3. Entitats de crèdit	p. 30	4.5. AMPLIACIÓ DEL RECONeixEMENT DELS DRETS I DEURES DELS CATALANS	p. 37
4.1.16.4. Assegurances i mutualisme	p. 30	Segona part. Propostes inicials dels grups parlamentaris	p. 38
4.1.16.5. Plans i fons de pensions	p. 31	<i>G. P. Socialistes - Ciutadans pel Canvi, G. P. d'Esquerra Republicana de Catalunya i G. P. d'Iniciativa per Catalunya Verds.</i>	p. 38
4.1.16.6. Mercat de valors	p. 31	<i>CATALUNYA I L'AUTOGOVERN. PERSPECTIVA 2008</i>	p. 38
4.1.17. Treball	p. 31	I. PRESENTACIÓ	p. 38
4.1.17.1. Fons de garantia salarial	p. 31	II. LES RECOMANACIONS DE LA COMISSIÓ	p. 38
4.1.17.2. Festes laborals	p. 31	1. ACTUALITZAR LA DEFINICIÓ DE LES COMPETÈNCIES DE LA GENERALITAT I DEL SEU EXERCICI	p. 38
4.1.17.3. Seguretat i higiene en el treball	p. 31	2. REVISAR LA CONFIGURACIÓ DE LES INSTITUCIONS DE LA GENERALITAT I DEL GOVERN LOCAL A CATALUNYA	p. 40
4.1.17.4. Inspecció de treball	p. 31	3. REFORÇAR LA POSICIÓ DE LA GENERALITAT COM A PART DE L'ESTAT	p. 41
4.1.17.5. Prestacions d'atur	p. 31	4. INSTITUCIONALITZAR LA PRESENCIA DE LA GENERALITAT EN LA UNIÓ EUROPEA I EN L'ÀMBIT DE LES RELACIONS INTERNACIONALS	p. 42
4.1.17.6. Contractació laboral	p. 32	5. GARANTIR EL RECONeixEMENT DELS ASPECTES CULTURALS I SIMBÒLICS DE LA PLURINACIONALITAT DE L'ESTAT	p. 43
4.1.17.7. Formació professional ocupacional	p. 32	6. ESTABLIR ELS DRETS I ELS DEURES DELS CIUTADANS DE CATALUNYA	p. 44
4.1.18. Col·legis professionals, cambres de comerç, indústria i navegació, cambres agràries i exercici de professions titulades	p. 32	III. CONSIDERACIONS FINALS	p. 45
4.1.18.1. Col·legis professionals	p. 32	<i>G. P. de Convergència i Unió</i>	p. 46
4.1.18.2. Cambres de comerç, indústria i navegació	p. 32	<i>MILLORA DE L'AUTOGOVERN. UN NOU IMPULS A L'AUTOGOVERN. UNA PROPOSTA A FAVOR DE CATALUNYA I LA SEVA GENT</i>	p. 46
4.1.18.3. Cambres agràries	p. 32	INFORME	p. 46
4.1.18.4. Conferies de pescadors	p. 32	I. BASES PER A UN DESENVOLUPAMENT ALTERNATIU DE L'AUTONOMIA	p. 46
4.1.19. Policia, protecció civil i funcions governatives	p. 32	1. INTRODUCCIÓ	p. 46
4.1.19.1. Seguretat privada	p. 32	2. EL PROCÉS AUTONÒMIC EN ELS PRIMERS ANYS DE VIGÈNCIA DE LA CONSTITUCIÓ I L'ESTATUT	p. 46
4.1.19.2. Policia	p. 32		
4.1.19.3. Protecció civil	p. 33		
4.1.19.4. Funcions governatives	p. 33		
4.1.20. Immigració.	p. 33		
4.2. PLE RECONeixEMENT DELS PRINCIPIS D'AUTONOMIA TERRITORIAL, PLURINACIONALITAT I PLURILINGÜISME	p. 33		
4.2.1. Senat	p. 33		
4.2.2. Tribunal Constitucional	p. 34		
4.2.3. Poder judicial	p. 34		
4.2.4. Altres institucions de l'Estat	p. 34		
4.2.5. Administració General de l'Estat	p. 34		
4.2.6. Organismes estatals de regulació o fiscalització en els àmbits econòmics i socials	p. 34		

3. EL PROCÉS AUTONÒMIC I LES ASPIRACIONS DE LA SOCIETAT CATALANA	p. 46	<i>G. P. Popular</i>	p. 71
4. EL MARGE APLICATIU DEL TÍTOL VIII DE LA CONSTITUCIÓ	p. 47	DOCUMENT MÉS AUTOGOVERN	p. 71
4.1. La reinterpretació de la Constitució i de l'Estatut com a alternativa a la seva reforma: una opció realista	p. 47	1. INTRODUCCIÓ	p. 71
4.2 . La dialèctica entre uniformitat i asimetria en l'organització territorial	p. 48	2. RECONeixEMENT DE L'AUTOGOVERN DE CATALUNYA	p. 71
5. NOVES BASES PER A L'EVOLUCIÓ DEL MODEL: ESTAT PLURINACIONAL I PODER POLÍTIC	p. 49	3. VIGÈNCIA DE LA CONSTITUCIÓ I DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA	p. 71
II. PROCEDIMENTS UTILITZABLES PER INCREMENTAR L'AUTONOMIA DE CATALUNYA	p. 50	4. FINANÇAMENT DE CATALUNYA	p. 72
1. LA RELECTURA O REINTERPRETACIÓ DE LES CLÀUSULES COMPETENCIALS DE LA CONSTITUCIÓ I L'ESTATUT	p. 51	5. EXERCICI DE L'AUTOGOVERN DE CATALUNYA	p. 72
a) La legislació bàsica estatal	p. 51	6. EXCEPCIONALITAT DELS MECANISMES DE L'ARTICLE 150 DE LA CONSTITUCIÓ	p. 73
b) La legislació orgànica i altres lleis delimitadores de competències	p. 51	7. MILLORA DELS MECANISMES DE COL·LABORACIÓ I COOPERACIÓ ENTRE LA GENERALITAT DE CATALUNYA I L'ESTAT	p. 74
c) L'interès general com a criteri d'atribució de competències	p. 52	8. PARTICIPACIÓ DE CATALUNYA EN LA UNIÓ EUROPEA	p. 74
d) Límits d'eficàcia territorial de les funcions executives	p. 52	9. APROFUNDIMENT EN L'AUTOGOVERN DE CATALUNYA A TRAVÉS DELS ENS LOCALS	p. 74
e) La planificació i ordenació de l'activitat econòmica	p. 52	10. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	p. 75
f) El poder de despesa i les polítiques sectorials	p. 53	11. REIVINDICACIÓ DEL PAPER DE LA SOCIETAT CATALANA	p. 76
g) L'efectivitat real de les previsions estatutàries	p. 53	12. NECESSÀRIES REFORMES ESTRUCTURALS	p. 76
h) La interpretació de les bases de les obligacions contractuals	p. 53	13. CONCLUSIONS	p. 76
2. EL PAPER DEL LEGISLADOR I DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: PRIMACIA DE L'OPCIÓ LEGISLATIVA I CONTINGÈNCIA DE LA JURISPRUDÈNCIA	p. 53	Tercera part. Posicions polítiques finals dels grups parlamentaris	p. 78
3. LES VIES CONSTITUCIONALS D'ATRIBUCIÓ EXTRAESTATUTÀRIA DE COMPETÈNCIES	p. 54	Grup parlamentari de Convergència i Unió. Conclusions a l'informe final de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern	p. 78
4. LA GENERALITAT COM A ADMINISTRACIÓ EXECUTIVA ORDINÀRIA A CATALUNYA	p. 55	Grup parlamentari Socialistes - Ciutadans pel Canvi. Declaració final a l'informe de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern	p. 79
5. LA REFORMA DE LA HISENDA DE LA GENERALITAT: UNA QÜESTIÓ NO SOTMESA ALS PROCEDIMENTS DE REVISIÓ CONSTITUCIONAL I ESTATUTÀRIA	p. 55	Grup parlamentari Popular. Vot particular a la síntesi dels treballs de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern	p. 80
6. LA PRESÈNCIA DE CATALUNYA EN LA UNIÓ EUROPEA I EN LES ORGANITZACIONS INTERNACIONALS	p. 56	Grup parlamentari d'ERC. Reserves al document de síntesi de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern	p. 82
7. ADAPTACIONS COMPETENCIALS DERIVADES DELS NOUS PROCESSOS TECNOLÒGICS, ECONÒMICS I SOCIALS	p. 57	Grup parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds. Conclusions a l'Informe final de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern	p. 86
8. EL TERRITORI I LES INFRAESTRUCTURES COM A ÀMBITS DE PROJECCIÓ DE L'AUTONOMIA	p. 58	Quarta part. Incardinació dels treballs de la comissió en les resolucions i les mocions aprovades pel Ple del Parlament en el segon període de sessions de l'any 2002	p. 87
9. REFORÇAMENT DE LES RELACIONS BILATERALS ENTRE L'ESTAT I LA GENERALITAT	p. 58	Resolució 1489/VI del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Consell Executiu	p. 87
10. LA REPRESENTACIÓ ORDINÀRIA DE L'ESTAT COM A DIMENSIÓ ESTATAL DE LA GENERALITAT	p. 59	Moció 186/VI del Parlament de Catalunya, sobre l'autogovern	p. 88
11. PROPOSTES PER A LA MILLORA DE L'AUTOGOVERN	p. 60	Moció 187/VI del Parlament de Catalunya, sobre l'exercici de l'autogovern	p. 89
SÍNTESI DE LES PROPOSTES	p. 60		
RESUM DE LES PROPOSTES PRINCIPALS	p. 68		

4. INFORMACIÓ

4.40. ACORDS, RESOLUCIONS I COMUNICACIONS DELS ÒRGANS DE LA CAMBRA

Document de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern

Tram. 260-00002/06

A LA MESA DEL PARLAMENT

La Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, en sessió tinguda el 19 de novembre de 2002, d'acord amb l'article 49 del Reglament del Parlament, ha aprovat el següent Informe:

INFORME DE LA COMISSIÓ D'ESTUDI PER A L'APROFUNDIMENT DE L'AUTOGOVERN

PRIMERA PART. SÍNTESE DELS TREBALLS DE LA COMISSIÓ D'ESTUDI PER A L'APROFUNDIMENT DE L'AUTOGOVERN**I. ELS ANTECEDENTS****1. ACORD DE CREACIÓ**

El Grup Parlamentari de Convergència i Unió, el Grup Parlamentari Socialistes - Ciutadans pel Canvi, el Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya i el Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya - Verds (IC-V) van presentar al Registre del Parlament de Catalunya, amb data 23 d'octubre de 2000 i número de registre 14125, la proposta de resolució següent (BOPC 105):

Els grups parlamentaris sotasignats, d'acord amb allò que estableix l'article 49 del Reglament d'aquesta cambra, proposen la creació d'una Comissió d'Estudi per a l'aprofundiment de l'autogovern.

Serà objecte d'aquesta Comissió l'elaboració d'un informe en el que es faci una valoració dels resultats de l'aplicació de l'Estatut d'Autonomia i d'altres disposicions reguladores de l'autogovern, així com la consideració i proposta de les línies de reforma i desplegament de la legislació estatal i autonòmica per l'aprofundiment de l'autogovern.

Aquesta Comissió, que podrà comptar amb l'assistència d'experts, haurà de finalitzar l'informe abans del 30 de juny del 2001.

El Ple del Parlament de Catalunya, en sessió tinguda el 14 de novembre de 2000, un cop debatuda la Proposta de resolució presentada, va aprovar la següent Resolució (BOPC 117):

Resolució 343/VI del Parlament de Catalunya, per la qual es crea la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern

PLE DEL PARLAMENT

El Ple del Parlament, en sessió tinguda el dia 14 de novembre de 2000, un cop considerada la Proposta de resolució per la qual es crea la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, presentada pel Grup Parlamentari de Convergència i Unió, Grup Parlamentari Socialistes - Ciutadans pel Canvi, Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya i Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya - Verds (IC-V) (tram. 252-00013/06), d'acord amb l'article 49.1 del Reglament, ha adoptat la següent

RESOLUCIÓ

El Parlament de Catalunya crea la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern.

2. MARC NORMATIU

L'article 49 del Reglament del Parlament de Catalunya.

1. El Ple del Parlament, a proposta de la Mesa o a iniciativa de dos grups parlamentaris o de la cinquena part dels diputats, pot acordar la creació de comissions d'estudi sobre qualsevol assumpte que afecti directament la societat catalana; aquestes comissions podran ésser permanents mentre durarà la legislatura en què s'haurà adoptat l'acord de crear-les.

2. La Comissió, si ho acorda, podrà incorporar especialistes en la matèria objecte de l'estudi, fins a un nombre igual al dels diputats que en siguin membres.

3. El resultat del treball de la Comissió serà públic.

Norma supletòria a l'article 49 del Reglament del Parlament de Catalunya.

Les comissions d'investigació i d'estudi es regeixen pel que estableix l'acord de creació corresponent i, si s'escau, pel que estableix la Mesa d'acord amb la Junta de Portaveus (13.12.94; BOPC, 287/IV, 18958).

3. COMPOSICIÓ

Representants dels grups parlamentaris:

La Junta de Portaveus, en sessió tinguda el dia 21 de novembre de 2000, va acordar que la Comissió sigui constituïda per: quatre diputats del G. P. de Convergència i Unió; tres diputats del G. P. Socialistes - Ciutadans pel Canvi; dos diputats del G. P. Popular; dos diputats del G. P. d'Esquerra Republicana de Catalunya, i un diputat del G. P. d'Iniciativa per Catalunya - Verds (IC-V). De conformitat amb l'article 36 del Reglament, els grups parlamentaris designaren els representants següents:

Grup Parlamentari de Convergència i Unió

Sr. Ramon Camp i Batalla

Sr. Jaume Camps i Rovira

Sr. Joaquim Ferrer i Roca

Sr. Josep Enric Millo i Rocher

<i>Grup Parlamentari Socialistes - Ciutadans pel Canvi</i>	29.05.2001, sessió 8.
Sr. Miquel Iceta i Llorens	12.06.2001, sessió 9.
Sr. Joaquim Nadal i Farreras	26.06.2001, sessió 10.
Sr. Josep M. Vallès i Casadevall	17.07.2001, sessió 11.
<i>Grup Parlamentari Popular</i>	26.09.2001, sessió 12.
Sr. Alberto Fernández Díaz	06.11.2001, sessió 13.
Sra. M. Dolors Nadal i Aymerich	27.11.2001, sessió 14.
<i>Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya</i>	05.04.2002, sessió 15.
Sr. Josep-Lluís Carod-Rovira	17.05.2002, sessió 16.
Sr. Josep Huguet i Biosca	24.05.2002, sessió 17.
<i>Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya - Verds (IC-V)*</i>	05.11.2002, sessió 18.
Sr. Rafael Ribó i Massó	19.11.2002, sessió 19.

* Amb data 21 de febrer de 2002, el Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya - Verds (IC-V) passa a anomenar-se Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds.

Substitucions:

Amb data 23 de novembre de 2001, pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, el Sr. Joan Ridao i Martín substitueix el Josep-Lluís Carod-Rovira com a membre de la Comissió.

Assistència d'altres diputats a algunes sessions:

Sr. Joan Ridao i Martín (G. P. ERC)
 Sra. M. Ángeles Esteller Ruedas (G. P. P.)
 Sr. Daniel Sirera i Bellés (G. P. P.)
 Sra. Núria Martínez i Barderi (G. P. CiU)
 Sr. Esteve Orriols i Sendra (G. P. CiU)
 Sr. Marcel Riera i Bou (G. P. CiU)

Mesa de la Comissió

Sr. Jaume Camps i Rovira, president
 Sr. Josep M. Vallès i Casadevall, vicepresident
 Sr. Josep Huguet i Biosca, secretari

La Mesa fou elegida l'1 de febrer de 2001.

La Comissió ha estat assistida pel lletrat Sr. Joan Vintró i Castells i pel gestor parlamentari Sr. Jordi Monistrol i López.

4. REUNIONS TINGUDES

01.02.2001, sessió 1.
 06.02.2001, sessió 2.
 20.02.2001, sessió 3.
 13.03.2001, sessió 4.
 27.03.2001, sessió 5.
 24.04.2001, sessió 6.
 15.05.2001, sessió 7.

5. COMPAREIXENCES

Per acord de la Comissió, adoptat en la sessió 2, del 6 de febrer de 2001, es van tenir les compareixences següents:

En la sessió 3, del 20 de febrer de 2001, va comparèixer el Sr. Antoni Bayona i Rocamora, director de l'Institut d'Estudis Autònoms (BOPC 152).

En la sessió 4, del 13 de març de 2001, va comparèixer la Sra. Núria de Gispert i Català, presidenta de la representació catalana de la Comissió Mixta de Transferències Administració de l'Estat - Generalitat (BOPC 161).

En la sessió 5, del 27 de març de 2001, va comparèixer el Sr. Agustí Bassols i Parés, president del Consell Consultiu de la Generalitat (BOPC 167).

En la sessió 6, del 24 d'abril de 2001, va comparèixer la Sra. Núria de Gispert i Català, consellera de Governació i Relacions Institucionals (BOPC 178).

En la sessió 7, del 15 de maig de 2001, van comparèixer el Sr. Joaquim Ferret i Jacas, catedràtic de dret administratiu i degà de la Facultat de Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), i el Sr. Jaume Vernet i Llobet, catedràtic de dret constitucional de la Universitat Rovira i Virgili (URV) (BOPC 184).

En la sessió 8, del 29 de maig de 2001, van comparèixer el Sr. Enoch Albertí i Rovira, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona (UB), i el Sr. Manuel Ballbè i Mallol, catedràtic de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) (BOPC 191).

En la sessió 9, del 12 de juny de 2001, va comparèixer el Sr. Manuel Gerpe i Landín, catedràtic de dret constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) (BOPC 197).

En la sessió 10, del 26 de juny de 2001, va comparèixer el Sr. Enric Argullol i Murgadas, catedràtic de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra, i el Sr. Ferran Requejo i Coll, catedràtic de ciència política de la Universitat Pompeu Fabra (BOPC 204).

En la sessió 11, del 17 de juliol de 2001, va comparèixer el Sr. Eliseo Aja i Fernández, catedràtic de dret

constitucional de la Universitat de Barcelona (UB) (BOPC 210).

A petició del Govern, en la sessió 15, del 05 d'abril de 2002, van comparèixer el Sr. Artur Mas i Gavarró, conseller en cap, i la Sra. Núria de Gispert i Català, consellera de Governació i Relacions Institucionals (BOPC 284).

Per acord de la Comissió, adoptat en la sessió 16, del 17 de maig de 2002, van comparèixer en la sessió 17, del 24 de maig de 2002, el Sr. Salvador Goya i Roset, el Sr. Ramon Montaña i Salvans i el Sr. Xavier Sàez i Bellobí, vocals de la Comissió Mixta de Transferències Administració de l'Estat - Generalitat (BOPC 305).

6. DOCUMENTACIÓ REBUDA

Al llarg dels seus treballs, la Comissió ha rebut de les institucions i les persones que s'esmenten a continuació la documentació següent:

INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS

Millora de l'Autogovern. 1999 (data de lliurament: 2 d'abril de 2001).

Propostes.

Fitxes.

Estudi elaborat per:

Dr. E. Albertí (Dret Constitucional, Universitat de Barcelona).

Dr. E. Argullol (Dret Administratiu, Universitat Pompeu Fabra).

Dr. A. Bayona (Dret Administratiu, Universitat Pompeu Fabra. Institut d'Estudis Autònomic).

Dr. J. Ferret (Dret Administratiu, Universitat Autònoma de Barcelona).

Dr. J. Vintró (Dret Constitucional, Universitat de Barcelona).

Amb la col·laboració de:

Sr. X. Bernadí (Dret Administratiu, Universitat Pompeu Fabra).

Sr. E. Roig (Dret Constitucional, Universitat de Barcelona).

L'aplicació de la Normativa Comunitària. 2001 (data de lliurament: 2 d'abril de 2001).

Transposició.

L'aplicació de l'Estatut. 2001 (data de lliurament: 2 d'abril de 2001).

Desenvolupament normatiu.

PRESIDENTA DE LA PART CATALANA DE LA COMISSIÓ MIXTA DE TRANSFERÈNCIES ADMINISTRACIÓ DE L'ESTAT - GENERALITAT DE CATALUNYA

Transcripció de la compareixença de la Sra. Núria de Gispert i Català, presidenta de la part catalana de la Comissió Mixta de Transferències Administració de l'Estat - Generalitat de Catalunya, en la sessió 4, del 13

de març de 2001 (data de lliurament: 15 de març de 2001).

Llistat dels traspassos de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya per períodes legislatius de les Corts Generals (data de lliurament: 26 d'abril de 2001).

Relació de serveis de l'Administració de l'Estat pendents de negociació (data de lliurament: 24 d'octubre de 2001).

Document de treball sobre les transferències de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya (data de lliurament: 5 d'abril de 2002).

CONSELL CONSULTIU

Informe del Consell Consultiu elaborat a instància de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern (data de lliurament: 27 de març de 2001).

Anàlisi sistematitzada dels dictàmens del Consell Consultiu sobre els projectes i proposicions de llei del Parlament de Catalunya (data de lliurament: gener del 2002).

ÀREA D'ARXIU DE LA DIRECCIÓ D'ESTUDIS PARLAMENTARIS DEL PARLAMENT I LLETRAT DE LA COMISSIÓ

Dossier de l'activitat parlamentària relativa a l'autogovern (data de lliurament: juny del 2001).

INFORMES SOBRE L'AUTOGOVERN ELABORATS, A PETICIÓ DE LA COMISSIÓ, PELS PROFESSORS COMPAREIXENTS

Informe elaborat pel Sr. Joaquim Ferret i Jacas, catedràtic de dret administratiu i degà de la Facultat de Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) (data de lliurament: 16 de maig de 2001).

Informe elaborat pel Sr. Jaume Vernet i Llobet, catedràtic de dret constitucional de la Universitat Rovira i Virgili (URV) (data de lliurament: 7 de maig de 2001).

Informe elaborat pel Sr. Enoch Albertí i Rovira, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona (UB) (data de lliurament: 10 de maig de 2001).

Informe elaborat pel Sr. Manuel Ballbè i Mallol, catedràtic de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) (data de lliurament: 30 de maig de 2001).

Informe elaborat pel Sr. Manuel Gerpe i Landín, catedràtic de dret constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) (data de lliurament: 15 de maig de 2001).

Informe elaborat pel Sr. Enric Argullol i Murgadas, catedràtic de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra (data de lliurament: 11 de maig de 2001).

Informe elaborat pel Sr. Ferran Requejo i Coll, catedràtic de ciència política de la Universitat Pompeu Fabra (data de lliurament: 14 de maig de 2001).

Informe elaborat pel Sr. Eliseo Aja i Fernández, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona (UB) (data de lliurament: 11 de maig de 2001).

DOCUMENT SOBRE L'AUTOGOVERN ELABORAT PEL GOVERN
Millora de l'Autogovern. Un nou impuls a l'Autogovern. Una proposta a favor de Catalunya i la seva gent. Informe (data de lliurament: 7 de març de 2002).

Millora de l'Autogovern. Un nou impuls a l'Autogovern. Una proposta a favor de Catalunya i la seva gent. Propostes (data de lliurament: 7 de març de 2002).

Per a l'elaboració d'aquestes propostes s'ha comptat amb la col·laboració de l'equip tècnic següent:

Dr. E. Albertí (Dret Constitucional, Universitat de Barcelona).

Dr. E. Argullol (Dret Administratiu, Universitat Pompeu Fabra).

Dr. A. Bayona (Dret Administratiu, Universitat Pompeu Fabra. Institut d'Estudis Autònoms).

Dr. J. Ferret (Dret Administratiu, Universitat Autònoma de Barcelona).

Dr. J. Vintó (Dret Constitucional, Universitat de Barcelona).

Aquest equip ha comptat amb la col·laboració de:

Sr. X. Bernadí (Dret Administratiu, Universitat Pompeu Fabra).

Sr. E. Roig (Dret Constitucional, Universitat de Barcelona).

Millora de l'Autogovern. Un nou impuls a l'Autogovern. Una proposta a favor de Catalunya i la seva gent. Síntesi (data de lliurament: 7 de març de 2002).

DOCUMENTS SOBRE L'AUTOGOVERN ELABORATS PELS GRUPS PARLAMENTARIS

Catalunya i l'Autogovern: Perspectiva 2008. Document elaborat pel Grup Parlamentari Socialistes - Ciutadans pel Canvi, pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya i pel Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds (data de lliurament: 27 de novembre de 2001).

Més Autogovern. Document elaborat pel Grup Parlamentari Popular (data de lliurament: 2 d'abril de 2002).

El Grup Parlamentari de Convergència i Unió, en la sessió 15, del 5 d'abril de 2002, manifesta que fa seu el document: *Millora de l'Autogovern. Un nou impuls a l'Autogovern. Una proposta a favor de Catalunya i la seva gent*, presentat pel Govern el dia 7 de març de 2002 i esmentat anteriorment.

Propostes concretes d'actuació per a l'Aprofundiment de l'Autogovern. Document elaborat pel Grup Parlamentari de Convergència i Unió (data de lliurament: 11 de juny de 2002).

Esmenes al document preparatori de l'Informe de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, presentades pel G. P. d'Esquerra Republicana de Catalunya (data de lliurament: 15 d'octubre de 2002).

Observacions al document preparatori de l'Informe de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, presentades pel G. P. Socialistes Ciutadans pel Canvi (data de lliurament: 17 d'octubre de 2002).

Propostes al document preparatori de l'Informe de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, presentades pel G. P. d'Iniciativa per Catalunya Verds (data de lliurament: 17 d'octubre de 2002).

Suggeriments al document preparatori de l'Informe de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, presentades pel G. P. de Convergència i Unió (data de lliurament: 17 d'octubre de 2002).

Esmenes al document preparatori de l'Informe de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, presentades pel G. P. Popular (data de lliurament: 17 d'octubre de 2002).

Reserves del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya al document de síntesi de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern (data de lliurament: 18 de novembre de 2002).

Vot particular del Grup Parlamentari Popular a la síntesi dels treballs de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern (data de lliurament: 19 de novembre de 2002).

Conclusions a l'informe final de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, presentades pel Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds (data de lliurament: 19 de novembre de 2002).

Conclusions del Grup Parlamentari de Convergència i Unió a l'informe final de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern (data de lliurament: 19 de novembre de 2002).

Declaració final que presenta el Grup Parlamentari Socialistes - Ciutadans pel Canvi amb relació a l'Informe de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern (data de lliurament: 19 de novembre de 2002).

LLETRAT DE LA COMISSIÓ

Document preparatori de l'informe de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern (data de lliurament: 26 de setembre 2001).

Text comparat dels documents presentats pels grups parlamentaris CiU, SOC-CC / ERC / ICV, PPC (data de lliurament: 15 de maig de 2002).

Esborrany de síntesi de propostes comunes per matèries i altres propostes (data de lliurament: 17 de juliol de 2002).

Document preparatori de l'informe de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern (data de lliurament: 16 de setembre de 2002).

7. PROCEDIMENT D'ELABORACIÓ I APROVACIÓ DE L'INFORME

Al llarg de les reunions de la Comissió, aquesta va anar determinant els criteris i els elements del seu estudi a partir de les aportacions dels grups parlamentaris, dels compareixents i de la documentació rebuda. La Comissió va entendre que la problemàtica del finançament quedava al marge del seu estudi, atès que havia estat l'objecte específic d'una altra comissió parlamentària

l'any 1999 (BOPC, V, 417), però sense que això impedeixi que l'Informe pugui recollir alguna proposta en aquesta matèria.

En la sessió 17, del 24 de maig de 2002, la Comissió va acordar crear una ponència per a preparar la redacció de l'informe final.

La Ponència va quedar integrada pel Sr. Josep Enric Millo, del G. P. de Convergència i Unió; Sr. Josep M. Vallès i Casadevall, del G. P. Socialistes - Ciutadans pel Canvi; Sra. M. Dolores Nadal, del G. P. Popular; Sr. Joan Ridaó, del G. P. d'Esquerra Republicana de Catalunya, i Sr. Rafael Ribó, del G. P. d'Iniciativa per Catalunya Verds, assistits pel lletrat Sr. Joan Vintró.

La Ponència es va reunir els dies 4, 11 i 19 de juny de 2002 i el dia 17 de juliol de 2002.

En la reunió del 17 de juliol de 2002 la Ponència va encarregar al lletrat que, a partir de les directrius establertes en les diverses reunions, redactés un document preparatori de l'informe.

En la sessió 18, del 5 de novembre de 2002, la Comissió va acordar que l'Informe final tingui l'estructura següent:

I. Propostes inicials dels grups parlamentaris.

1. Document Catalunya i l'Autogovern: Perspectiva 2008 (PSC-CPC, ERC i ICV).

2. Document *Més Autogovern* (PPC).

3. Document Millora de l'Autogovern. Un nou impuls a l'autogovern (CiU)

II. Síntesi dels treballs de la Comissió (document preparatori elaborat pel lletrat de la Comissió)

1. Antecedents.

2. Estudi.

III. Conclusions polítiques presentades pels grups parlamentaris

IV. Incardinació dels treballs de la Comissió en les resolucions aprovades pel Ple del Parlament en matèria d'autogovern, el dia 3 d'octubre de 2002 i, si s'escau, en les del dia 14 de novembre de 2002

En la sessió 19, del 19 de novembre de 2002, la Comissió va aprovar, en una primera votació, el document de síntesi dels treballs de la Comissió i, en una segona votació, el contingut total de l'informe final de la Comissió, d'acord amb l'estructura definida en la reunió del dia 5 de novembre de 2002, amb l'alteració ordinal dels punts I i II, de conformitat amb la Moció 186/VI del Parlament de Catalunya, sobre l'autogovern, aprovada el dia 14 de novembre, i respectant la denominació feta per cada grup parlamentari dels escrits presentats amb relació al punt III (DSPC-C, núm. 400, del 19 de novembre de 2002).

II. L'ESTUDI

1. VALORACIÓ DEL DESENVOLUPAMENT DE L'ESTAT DE LES AUTONOMIES I DE L'APLICACIÓ DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA

De conformitat amb els antecedents de l'acord de creació d'aquesta Comissió d'Estudi, el seu primer objecte és fer una valoració dels resultats de l'aplicació de l'Estatut i d'altres normes reguladores de l'autogovern de Catalunya.

Catalunya va accedir a l'autonomia mitjançant l'aprovació i l'entrada en vigor de l'Estatut del 1979, elaborat en el marc de les disposicions de la Constitució espanyola del 1978 (en particular, la disposició transitòria segona i l'article 151), que li van permetre assolir el màxim sostre competencial possible en els termes de l'article 149.1 del text constitucional. Les disposicions constitucionals sobre la distribució territorial del poder polític estan presidides per l'anomenat principi dispositiu, de tal manera que, d'una banda, no imposen un model homogeni, general i tancat d'organització territorial i, de l'altra, permeten l'accés a l'autonomia als diversos territoris que ho desitgin i que compleixin els requeriments establerts per la norma suprema per a l'aprovació del corresponent estatut d'autonomia. Per aquests motius, la valoració de l'aplicació de l'Estatut català s'ha de situar en el context del desenvolupament del procés autonòmic espanyol, que, a l'empara de les disposicions constitucionals, ha donat lloc a l'Estat de les autonomies.

1.1. *Àmplia descentralització política general i recuperació de l'autogovern de Catalunya*

Després de poc més de vint anys de desenvolupament del procés autonòmic, es pot afirmar que l'Estat espanyol ha sofert una profunda transformació pel que fa a l'estructuració territorial del poder polític. En aquest sentit, per la voluntat dels ciutadans i dels seus representants democràtics, ha passat d'ésser un dels estats més centralistes d'Europa a disposar d'una organització territorial general per a tot l'Estat que es basa en l'existència de disset comunitats autònomes dotades d'autonomia política amb institucions i competències pròpies.

Algunes dades permeten il·lustrar la magnitud d'aquest capgirament experimentat per l'Estat espanyol els darrers anys: el personal funcionari al servei de les administracions autonòmiques en conjunt representa el 41% del total dels servidors públics i és superior al de l'Administració de l'Estat (dades corresponents a l'any 2000); les comunitats autònomes gestionen el 23,6% de la despesa pública a Espanya (dades del 1999).

Tot i no ésser exigida pel text constitucional, des del punt de vista competencial es pot observar una creixent i considerable homogeneïtzació entre les diverses comunitats autònomes, particularment després de les reformes estatutàries aprovades els anys noranta amb relació als territoris que havien assolit inicialment un menor nivell de competències pel fet d'haver arribat a l'autonomia per la via lenta de l'article 143 CE. De tota

manera, la flexibilitat del text constitucional permet que es doni una diferenciació entre comunitats autònomes en el terreny competencial derivada del reconeixement dels fets diferencials d'alguns territoris (entre altres, llengua, dret civil, règims forals), o bé de la seva voluntat política d'assumir competències en determinades matèries (per exemple, policia, sanitat).

Pel que fa a Catalunya, l'Estatut del 1979 li ha significat recuperar plenament –un primer pas ja ho va ser la Generalitat provisional del 1977– les institucions d'autogovern perdudes l'any 1939 i gaudir del període més llarg d'autonomia política des del Decret de Nova Planta del 1715. L'Estatut atorga a les institucions integrants de la Generalitat de Catalunya (Parlament, President i Govern) potestats normatives i executives sobre un ampli ventall de matèries que permeten l'exercici efectiu de poder públic i la capacitat de decisió política, encara que evidentment amb intensitat variable segons la delimitació competencial concreta en cada matèria. Al mateix temps, l'Estatut ha fet possible que la llengua catalana, un dels principals exponents de la identitat del poble de Catalunya, tingui el reconeixement jurídic de llengua pròpia i de llengua cooficial, amb la corresponent adopció de mesures tendents a assegurar-ne la utilització normal en els diversos àmbits socials.

Sens perjudici d'algunes excepcions, a les quals més endavant es farà referència, es pot considerar amb caràcter general que s'ha fet un desplegament normatiu molt ampli de les disposicions estatutàries. El document lliurat a la Comissió per l'Institut d'Estudis Autònoms, *L'aplicació de l'Estatut. Desenvolupament normatiu*, presenta una relació de les principals lleis i reglaments, que palesa aquest exercici de les competències estatutàries pel Parlament i pel Govern de la Generalitat en el període 1980-2001.

1.2. Els traspassos de serveis: compliment de les disposicions estatutàries; qüestions pendents

Tal com deriva de la CE (art. 147.2.d) i de la jurisprudència del Tribunal Constitucional (STC 209/1990, entre altres), les normes d'atribució competencial a les comunitats autònomes són essencialment els estatuts d'autonomia, però el ple exercici de les competències estatutàriament establertes exigeix en molts casos un traspàs a càrrec de l'Estat dels serveis vinculats a aquestes competències. La disposició transitòria sisena de l'Estatut estableix la creació d'una Comissió Mixta Estat - Generalitat, de composició paritària, per portar a terme els traspassos de serveis.

L'esmentada Comissió Mixta es va constituir l'any 1980 i des d'aquesta data fins al moment present ha anat avançant en el compliment de la seva funció d'acordar els traspassos de serveis necessaris per a l'exercici adequat de les competències assumides per la Generalitat en virtut de l'Estatut. Els acords de la Comissió Mixta –un total de 146 fins al març del 2001– han donat lloc posteriorment als corresponents reials decrets, mitjançant els quals els traspassos es formalitzen jurídicament. El document tramès a aquesta Comissió d'Estudi per la presidenta de la part catalana de la

Comissió Mixta de Transferències Administració de l'Estat - Generalitat, *Traspassos de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya per períodes legislatius de les Corts Generals*, dóna compte de l'important volum dels traspassos de serveis acordats i instrumentats normativament.

El que s'acaba d'afirmar no significa que el traspàs de serveis s'hagi completat d'una manera total i definitiva. Actualment es troben en curs de negociació i pendents d'aprovació per la Comissió Mixta diversos acords de traspassos, tal com posa en relleu el *Document de treball sobre les transferències de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya*, lliurat a aquesta Comissió d'Estudi per la Comissió Mixta de Transferències Administració de l'Estat - Generalitat de Catalunya.

Es constata que en el si de la Comissió Mixta s'han donat i es donen desacords entre les dues representacions pel que fa a la titularitat d'una competència, l'abast de la competència estatal i de l'autonòmica o les condicions i les circumstàncies més adequades per a portar a terme un traspàs determinat. Aquests factors continuen dificultant el procés de traspassos en algunes matèries, fins i tot en casos en què el títol competencial de la Generalitat està expressament contingut en l'Estatut o es pot inferir clarament del text estatutari. El document de treball de la Comissió Mixta suara esmentat fa una relació de les transferències de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya pendents de negociació, agrupades segons l'aplicació del marc competencial i de les actuacions prèvies a l'acord de la Comissió Mixta.

Així, hi ha un primer bloc de matèries en les quals s'ha d'elaborar i aprovar un acord de la Comissió Mixta en compliment de sentències del Tribunal Constitucional (per exemple, autorització i inspecció de les entitats gestores de drets de propietat intel·lectual; defensa de la competència; inscripció d'empreses, afiliació i altes i baixes a la Seguretat Social). Un segon apartat es refereix a les matèries vinculades a subvencions que figuren en els pressupostos generals de l'Estat (per exemple, ampliació de funcions i mitjans transferits en matèria de promoció pública de l'habitatge; ampliació de les funcions transferides de l'Imsero). Una tercera rúbrica conté les matèries per a les quals s'ha d'elaborar i aprovar un acord de la Comissió Mixta en funció de les competències estatutàries (per exemple, beques i ajuts a l'ensenyament no universitari i universitari; paradors de turisme; inspecció de treball i Seguretat Social). Un quart punt agrupa les matèries la negociació de les quals necessita modificacions normatives o actuacions de l'Administració de l'Estat prèviament a l'elaboració i l'aprovació d'un acord de la Comissió Mixta (per exemple, fons documentals de l'Administració de la Generalitat Republicana dipositats a l'Arxiu Històric Nacional, secció Guerra Civil, de Salamanca; aeroports de Barcelona, Girona, Reus i Sabadell; gestió del règim econòmic de la Seguretat Social). Finalment, el darrer epígraf inclou les matèries la negociació de les quals necessita l'aplicació de l'article 150.2 de la CE, prèviament a l'elaboració i l'aprovació d'un acord de la Comissió Mixta (per exemple, serveis de

l'Agència Estatal de l'Administració Tributària a Catalunya, conques hidrogràfiques, sanitat exterior).

L'existència de desacords en el si de la Comissió Mixta, amb la consegüent impossibilitat d'arribar a l'aprovació del real decret de traspàs de serveis relatius a una matèria, ha posat en relleu l'absència fins al moment d'un procediment i d'una instància que resolgui les controvèrsies en aquest àmbit. El Tribunal Constitucional ha situat fora de la seva jurisdicció la solució del problema dels traspassos no materialitzats per manca d'acord entre les dues representacions d'una Comissió Mixta (STC 209/1990), car considera que no constitueix l'objecte del procediment del conflicte de competències tal com està configurat en la LO 2/1979.

1.3. *L'exercici expansiu de les competències estatals*

En el sistema de distribució competencial entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya, establert per la CE i l'EAC, la concreció de l'abast de les competències estatals condiona l'exercici de les competències autonòmiques, ja que una part significativa d'aquestes, tant des del punt de vista quantitatiu com del qualitatiu, es pot veure afectada per la normativa dictada per l'Estat amb invocacions o fonaments jurídics diversos: les bases en les matèries de competència compartida; les matèries reservades a llei orgànica; els títols competencials transversals; les condicions bàsiques per a garantir la igualtat de tots els espanyols en drets i deures constitucionals; els principis o els criteris com l'interès general, l'interès supraautonòmic i l'interès supraterritorial.

1.3.1. *Les bases*

A l'EAC hi ha un llarg llistat de matèries amb relació a les quals pertoca a l'Estat establir les bases de llur regulació i a la Generalitat fer-ne el desenvolupament legislatiu i l'execució (per exemple, articles 10, 12, 16, 17 i alguns punts dels articles 9 i 15).

Amb caràcter general, l'Estat ha interpretat en un sentit molt ampli l'abast de la competència per a regular les bases d'una determinada matèria. En aquest sentit, les bases no s'han limitat, en contrast amb nombrosos pronunciaments doctrinals, a establir els criteris generals d'ordenació de la matèria corresponent mitjançant una llei de principis que requeriria necessàriament la contribució de la llei autonòmica per a completar la regulació del sector. Tot al contrari, les bases han esdevingut una habilitació en favor de l'Estat per a adoptar les decisions que cregui oportunes en els aspectes bàsics de la matèria en qüestió, amb independència que aquestes decisions tinguin caràcter normatiu o executiu, i es trobin contingudes en una llei, en un reglament o en un acte administratiu. El Tribunal Constitucional ha acceptat aquesta concepció material de les bases i la utilització que l'Estat n'ha fet (STC 147/1991), si bé ha tractat d'introduir-hi certs límits, com el principi de no buidament de la competència autonòmica i la formalització expressa de les bases preferentment en una llei (STC 98/1985 i STC 69/1988).

Aquest fenomen s'ha manifestat de manera més acusada quan l'Estat ha exercit la competència de regular les bases atorgada per la CE en àmbits com els següents: ordenació del crèdit, banca i assegurances (art. 149.1.11); planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13); el règim miner i energètic (art. 149.1.25); la sanitat (art. 149.1.16); la Seguretat Social (art. 149.1.17); el règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18); el medi ambient (149.1.25); el règim dels mitjans de comunicació (art. 149.1.27); l'ensenyament (149.1.30). Això, evidentment, ha limitat –de manera considerable en determinats casos– les potestats de desenvolupament normatiu que l'Estatut reconeix a les institucions catalanes sobre les esmentades matèries.

1.3.2. *Les lleis orgàniques*

L'article 81 CE i altres preceptes constitucionals reserven a aquesta font del dret estatal la regulació d'una sèrie de matèries (desenvolupament dels drets fonamentals, règim electoral general, àmbits institucionals). Des del punt de vista autonòmic, les lleis orgàniques plantegen el problema de si han d'ésser considerades estrictament com una peça del sistema general de fonts del dret establert per la CE que no altera el sistema de distribució competencial fixat pel text constitucional i pels estatuts d'autonomia, o bé si són també una norma atributiva de competències a l'Estat.

En la pràctica, l'Estat s'ha inclinat en determinats supòsits per la segona de les opcions plantejades, com ho posen en relleu, per exemple, la legislació orgànica sobre el dret a l'educació, les universitats, el règim electoral o el poder judicial. Aquest fet suposa una certa desnaturalització del repartiment competencial efectuat per la CE i l'EAC, ja que restringeix la capacitat d'intervenció de la Generalitat en aquestes matèries. La jurisprudència constitucional (STC 5/1981, 137/1986 i 173/1998), tot i les precisions introduïdes amb relació a l'abast de les lleis orgàniques, no ha servit per a deixar de dotar l'article 81 CE de contingut competencial i per a impedir l'actuació estatal referenciada.

1.3.3. *Els títols competencials transversals*

Les competències transversals de l'Estat són aquelles amb incidència en matèries més enllà de la que pròpiament en constitueix l'objecte, i per aquest motiu poden projectar-se sobre àmbits materials en què l'Estat no té cap competència específicament reconeguda.

L'exemple més típic de competència transversal es troba en l'article 149.1.13 CE, que atorga a l'Estat l'establiment de les bases i de la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. Algunes disposicions estatutàries –com, per exemple, la continguda en l'article 12 de l'Estatut català– han enfortit aquesta competència transversal de l'Estat, ja que incorporen un nou títol, com és el de l'ordenació general de l'economia.

Amb aquesta configuració competencial l'Estat ha interpretat que té habilitació per a exercir uns poders ge-

nerals de direcció de la política econòmica, per a fixar els criteris globals d'ordenació d'un sector concret i per a adoptar respecte a això totes les mesures singulars que siguin necessàries.

En aquest sentit, les facultats d'intervenció de l'Estat incideixen gairebé sense limitacions sobre totes les matèries econòmiques rellevants, incloses aquelles que –per exemple, el turisme– corresponen a la competència exclusiva de la Generalitat (art. 9.12 EAC). El mateix Tribunal Constitucional (STC 186/1988 i 133/1997) ha considerat expansiva aquesta interpretació de la competència estatal, però no ha trobat encara criteris objectius per a impedir el buidatge, si més no parcial, dels títols competencials autonòmics.

Vinculada a les competències transversals en l'àmbit econòmic, l'Estat desplega una activitat subvencional amb línies de finançament i d'ajuts, gestionades de manera centralitzada, que es projecten sobre sectors per als quals no té un títol competencial propi i que corresponen, en canvi, a la Generalitat. La jurisprudència constitucional (STC13/1992) ha assenyalat que la regla general ha d'ésser la gestió autonòmica de les subvencions i que únicament quan sigui imprescindible per a assolir els fins de política econòmica general serà admissible la intervenció estatal en un àmbit de competència exclusiva autonòmica. Tanmateix, aquesta doctrina del Tribunal Constitucional no ha estat sempre seguida per l'Administració de l'Estat, que continua en alguns casos amb la inèrcia de les actuacions anteriors.

1.3.4. *La regulació de les condicions bàsiques per a garantir la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals*

Aquesta competència estatal es troba recollida en l'article 149.1.1 CE i cal posar-la en relació amb l'article 139.1 CE, que estableix que tots els espanyols tenen els mateixos drets i les mateixes obligacions en qualsevol part del territori de l'Estat. Aquests dos preceptes, com ha afirmat el Tribunal Constitucional des del primer moment (STC 37/1981), no s'han d'entendre com la garantia d'una absoluta uniformitat en la regulació dels drets i deures constitucionals, ja que això desnaturaria completament l'autonomia política de les comunitats autònomes, atesa la connexió entre els esmentats drets i deures i un nombre elevat de les competències autonòmiques.

Tanmateix, el legislador estatal ha fet una interpretació àmplia del títol competencial de l'article 149.1.1 CE i en la pràctica li ha donat també un caràcter transversal, que ha permès a l'Estat, amb la conformitat del Tribunal Constitucional (STC 61/1997), incidir en matèries, com l'urbanisme, sobre les quals no té competència.

1.3.5. *Els principis o criteris d'interès general, d'interès supraautonòmic o d'abast supraterritorial*

Aquests principis han estat utilitzats per l'Estat amb la finalitat de trobar un fonament a determinades actuacions en matèries sobre les quals no disposa de compe-

tències, o bé quan la intervenció estatal ultrapassa les competències pròpies.

El Tribunal Constitucional, malgrat que sosté que aquests principis jurídics indeterminats no poden donar lloc a una reformulació de la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, ha reconegut al legislador estatal un ampli marge de llibertat per a determinar els supòsits que li permeten invocar l'interès general o el criteri supraterritorial en una determinada actuació. Així, l'Estat ha pogut condicionar l'exercici de competències exclusives de la Generalitat en l'àmbit de l'assistència social (STC 146/1986) i declarar la seva competència per intervenir en matèria de companyies d'assegurances que actuen en més d'una comunitat autònoma (STC 330/1994).

1.4. *La reforma insuficient de l'Administració de l'Estat*

La consolidació més coherent d'un sistema de descentralització política com el que deriva de l'Estat de les autonomies exigeix una plena adaptació de les estructures estatals a la nova realitat autonòmica, és a dir, una reforma en profunditat de l'Administració de l'Estat. Només així l'autogovern de la Generalitat podrà desplegar totes les seves potencialitats.

En aquest àmbit s'han donat algunes passes tant pel que fa als òrgans centrals com pel que fa als òrgans perifèrics de l'Administració de l'Estat. Tanmateix, es poden observar algunes mancances rellevants: d'una banda, un incompliment o una aplicació deficient de les normes estatutàries (art. 12.2 i 53 EAC) sobre la participació de la Generalitat en la gestió del sector públic econòmic estatal i sobre la presència de representants de la Generalitat en els organismes econòmics, les institucions financeres i les empreses públiques de l'Estat; de l'altra, el manteniment d'una important Administració perifèrica de l'Estat, fins i tot en sectors amb competències autonòmiques, que dona lloc a duplicitats organitzatives (per exemple, en ocupació laboral, recerca, servei de meteorologia). En relació amb aquest darrer aspecte, s'està lluny del model federal d'execució o de l'anomenada «Administració única», que permetrien a la Generalitat actuar com a Administració ordinària a Catalunya, sens perjudici de la intervenció dels ens locals, i reduir l'Administració perifèrica de l'Estat a unes funcions mínimes.

Un cas particular i significatiu de l'abast limitat de la reforma de l'Administració de l'Estat és el relatiu a l'Administració de justícia. En aquest sentit, determinades opcions del legislador estatal no encaixen bé amb l'estructura autonòmica de l'Estat ni amb algunes disposicions de l'Estatut d'autonomia de Catalunya: la despotenciació de la clàusula subrogatòria de l'article 18.1 EAC pel que fa a la gestió de l'Administració de justícia per la Generalitat com a conseqüència, per exemple, d'atribuir caràcter nacional als cossos de funcionaris al servei de la dita Administració; la dimensió reduïda de les funcions de cassació del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya; la limitada intervenció del Parlament de Catalunya en el nomenament dels magistrats del Tribunal Superior de Justícia; el manteniment

d'una estructura de govern centralitzada del poder judicial; la interpretació restrictiva de la competència establerta per l'article 18.2 EAC sobre intervenció de la Generalitat en la demarcació i la planta judicials; l'absència de mesures tendents a garantir efectivament l'ús normal de la llengua catalana en l'Administració de justícia.

1.5. La feblesa dels instruments d'articulació entre l'Estat i les comunitats autònomes

El funcionament harmònic d'un estat políticament descentralitzat requereix ineludiblement l'establiment d'un sistema permanent d'interrelacions entre els diversos ens dotats de poder polític que assegurin la participació de tots ells en la presa de determinades decisions i la col·laboració vertical i horitzontal en alguns supòsits per tal de garantir el millor exercici de les competències respectives. Aquesta exigència es fa encara més palesa en un marc autonòmic com l'espanyol, en què la delimitació competencial realitzada per la CE i els estatuts atorga un gran protagonisme als diversos tipus de compartició material entre l'Estat i les comunitats autònomes (bases - desenvolupament, legislació - execució) i en què també les competències exclusives autonòmiques es veuen sovint desdibuixades per la incidència dels títols competencials transversals de l'Estat. Dit en altres paraules, una adequada articulació entre l'Estat i la Generalitat és també una garantia de l'autogovern de Catalunya.

A l'Estat autonòmic espanyol les insuficiències dels mecanismes d'articulació entre les instàncies centrals i les comunitats autònomes s'han posat en relleu en tres punts principals: el Senat, les relacions intergovernamentals Estat - comunitats autònomes i les relacions entre comunitats autònomes.

El Senat configurat per la CE no és ni per la seva composició –de base principalment provincial i molt limitadament autonòmica– ni per les seves funcions –segona lectura en el procediment legislatiu subordinada al Congrés dels Diputats– una cambra de representació dels interessos de les comunitats autònomes en el Parlament estatal. No compleix, per tant, el paper de les cambres altes en els estats federals, de garantir la intervenció específica dels ens subestats en l'aprovació de les lleis i d'altres decisions que els afecten. En aquest sentit, l'experiència de la reforma del Reglament del Senat de l'any 1994, amb la creació de la Comissió General de les Comunitats Autònomes, ha quedat lluny de les expectatives que va generar en alguns sectors polítics i doctrinals.

Les relacions intergovernamentals Estat - comunitats autònomes, malgrat el silenci constitucional en aquest aspecte, han anat adquirint una importància progressiva i s'han concretat fonamentalment en la signatura de convenis i en l'establiment de les conferències sectorials i altres òrgans mixtos o participats.

Els convenis signats entre l'Estat i les diverses comunitats autònomes continuen essent nombrosos –segons dades de l'any 2000, un total de 518 de publicats, un nombre inferior al màxim de 566 de l'any 1998, dels

quals 43 amb Catalunya, la comunitat autònoma que més en va subscriure– i es refereixen a diferents àmbits materials. L'establiment, mitjançant els convenis, de determinades formes de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes en l'exercici de les competències és un fenomen inherent a l'existència d'un Estat políticament descentralitzat que esdevé positiu per al seu bon funcionament, sempre que no signifiqui en la pràctica un mecanisme de centralització o de dilució de responsabilitats.

Les conferències sectorials i altres òrgans mixtos o participats poden ésser un instrument eficaç de col·laboració i de coordinació entre l'Estat i les comunitats autònomes en la preparació i l'adopció de decisions en l'àmbit administratiu. L'experiència en el cas espanyol ha donat uns resultats interessants en alguns casos (per exemple, el Consell Interterritorial del Servei Nacional de la Salut) i, en general, insatisfactoris, especialment perquè llurs funcions resulten poc atractives i es limiten a ésser essencialment consultives (per exemple, el Consell Superior de Política de la Immigració).

Quant a les relacions entre les comunitats autònomes, l'obstacle principal per a llur materialització resideix en la rigidesa del procediment d'elaboració i d'aprovació de convenis entre comunitats autònomes (art. 145.2 CE i art. 27 EAC). Aquest fet explica el nombre tan escàs de convenis signats entre comunitats autònomes. D'altra banda, sense que hi hagi cap impediment constitucional o legal respecte a això, no s'ha desenvolupat l'experiència, present en alguns estats federals, de la conferència de presidents autonòmics.

1.6. Les deficiències de la participació autonòmica en els assumptes de la Unió Europea

Des de l'entrada de l'Estat espanyol a la Unió Europea, l'any 1986, les polítiques comunitàries incideixen en matèries sobre les quals la Generalitat i altres comunitats autònomes tenen reconegudes competències d'acord amb les normes estatutàries. Per aquest motiu és fonamental la participació autonòmica en els assumptes de la Unió Europea. Aquesta participació pot ésser indirecta o directa.

La participació indirecta, és a dir, la intervenció autonòmica en la formació de la voluntat espanyola en els afers comunitaris està institucionalitzada específicament en la Conferència per a Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees, que l'articula mitjançant la xarxa de conferències sectorials esmentades en l'apartat 1.5. Aquest model de participació autonòmica per mitjà de la col·laboració interadministrativa s'ha revelat poc eficaç, ateses la manca dels instruments necessaris per estudiar degudament l'enorme quantitat de propostes de normes, programes i actuacions provinents de la Unió Europea, la diferent voluntat de participació de les diverses comunitats autònomes, la dificultat de fixar un posicionament autonòmic comú i la no-vinculació del Govern de l'Estat als plantejaments adoptats per les conferències.

Pel que fa a la participació autonòmica directa en institucions decisòries de la Unió Europea, cal assenyalar

que es troba en un estadi encara molt incipient, sobretot perquè s'ha limitat a alguns comitès i grups de treball de la Comissió Europea. En aquest sentit, l'ordenament espanyol, a diferència del que passa en alguns estats federals, no contempla la participació de representants de les comunitats autònomes en el si de les delegacions del Govern de l'Estat que assisteixen als consells de ministres de la Unió Europea.

1.7. **Les mancances en l'acomodació institucional del caràcter plurinacional de l'Estat**

El caràcter plurinacional de l'Estat espanyol, que sens dubte es troba en l'origen de les disposicions constitucionals relatives a la distribució territorial del poder polític, té acollida a la CE quan aquesta reconeix el dret de les nacionalitats i regions a l'autonomia (art. 2) i estableix la cooficialitat de les llengües diferents de la castellana, les quals considera un patrimoni cultural objecte d'especial respecte i protecció (art. 3).

Tal com recull el preàmbul de l'Estatut, Catalunya apareix indiscutiblement com una de les nacionalitats integrants de l'Estat espanyol amb una personalitat pròpia i diferenciada, que es manifesta en la llengua, la cultura, el dret civil i la tradició institucional, i també en la ferma i permanent voluntat política d'assolir i incrementar el seu autogovern. L'Estatut, aprovat en el marc de la CE, ha servit justament d'eina per a preservar la identitat de Catalunya com a poble i per a desenvolupar-ne l'autogovern.

Ara bé, el respecte a aquest fet diferencial català, tant en el terreny lingüístic i cultural com en el purament polític, s'ha vist mancat d'una traducció a nivell simbòlic i a nivell competencial en el si de l'organització estatal.

A nivell simbòlic, l'organització estatal general no ha reflectit les singularitats de Catalunya i d'altres nacionalitats, referides especialment als aspectes culturals i lingüístics, en àmbits com els següents: la participació en la designació de membres del Tribunal Constitucional i d'altres institucions estatals, la moneda, els segells, els documents d'identitat, les matrícules dels vehicles, les intervencions parlamentàries al Senat, el poder judicial, l'Administració civil i la militar, els plans d'estudi dels alumnes de la resta d'Espanya, les funcions del Ministeri de Cultura, la política cultural a l'exterior, la presència a la UNESCO, la potenciació de les seleccions esportives en competicions internacionals.

A nivell competencial, la voluntat reiteradament expressada per les institucions catalanes de millorar i d'incrementar el seu autogovern més enllà de les disposicions estatutàries, palesada en les reunions de la Comissió Mixta de Traspassos Estat - Generalitat i en pronunciaments del Parlament de Catalunya, no ha trobat receptivitat en l'Estat. En aquest sentit, la flexibilitat que en la distribució competencial permet l'article 150.2 de la Constitució, aplicada per transferir específicament a Catalunya competències executives en matèria de trànsit, podia haver estat utilitzada en altres

supòsits per atendre el fet diferencial català de la voluntat política d'assolir més autogovern.

1.8. **L'absència o la insuficiència del desplegament normatiu en matèries de la competència de la Generalitat**

La qualitat de l'autogovern no depèn únicament de la incidència de l'actuació de l'Estat en l'exercici de les competències autonòmiques, sinó també de l'exercici efectiu de les competències pròpies atribuïdes per l'Estatut.

En el cas de la Generalitat, hom pot observar quatre àmbits materials en què no s'ha produït la intervenció legislativa del Parlament de Catalunya: la llei electoral per a les eleccions catalanes (art. 31.1 EAC); el desenvolupament general de la legislació bàsica estatal en matèria educativa (art. 15 EAC), que ha estat objecte de desplegament directament reglamentari pel Govern; l'ordenació del sector industrial (art. 12.1.2 EAC), i la recerca (art. 9.7 EAC). En ocasions pot mancar únicament un complet desenvolupament reglamentari de la legislació catalana, com pot ésser el cas en matèria de carreteres, ports o aeroports. Finalment, en certs supòsits la legislació aprovada mostra determinades insuficiències, com per exemple, en la regulació del funcionament de les institucions de la Generalitat (lleis electorals, mandats il·limitats, perfil funcional d'alguns òrgans) i aquest fet afecta l'equilibri institucional.

2. **OBJECTIUS GENERALS DE L'APROFUNDIMENT DE L'AUTOGOVERN**

La Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern ha constatat que un dels aspectes més importants del consens polític que va desencadenar la Constitució del 1978 va ésser que aquesta representés el marc adequat per a poder articular el pluralisme territorial, cultural i social d'Espanya.

Partint d'aquesta concepció de la Constitució espanyola i de la valoració de l'Estat autonòmic i de l'autogovern de Catalunya efectuada en l'apartat anterior, la Comissió d'Estudi entén que es pot plantejar un canvi que hauria d'operar *conceptualment* sobre les mateixes bases polítiques sota les quals ha funcionat el sistema, és a dir, assumint que la Constitució empara i protegeix el pluralisme social i cultural de la societat espanyola (idea d'Estat plurinacional), els drets col·lectius inherents a aquest pluralisme i la seva normal expressió mitjançant el principi democràtic. I, al mateix temps, partint d'aquesta realitat diversa, caldria assumir que el mateix concepte «d'interès general» sigui coherent amb la protecció i la defensa de la diversitat, ja que en un Estat plurinacional l'interès general no pot representar només una part del tot. El principi de diversitat que estableix la Constitució permet construir les bases d'un règim d'autogovern que incorpori un tractament específic i singularitzat i que superi el criteri merament descentralitzador que fins ara ha impregnat el model de les «autonomies» o de comunitats autònomes. Altrament dit, Catalunya hauria de comptar, aprofitant el marge que permet la Constitució, amb unes bases pròpies d'institucionalització política i jurídica tant pel que fa

al seu nivell d'autogovern com a les relacions amb el poder central.

En aquest sentit, l'objectiu general d'aquest procés d'aprofundiment de l'autogovern és l'adaptació de les normes i de les institucions de la Generalitat i de l'Estat a les noves necessitats i demandes de la ciutadania.

L'autogovern es justifica quan es converteix en un instrument eficaç i eficient per a la regulació dels conflictes i dels problemes que té Catalunya, com a societat plenament inserida en la complexa xarxa de relacions que constitueixen el nostre món.

Més en concret, la Comissió d'Estudi considera que els objectius específics de l'aprofundiment de l'autogovern han d'ésser els següents:

- Ampliar i activar les competències de la Generalitat i determinar-ne amb precisió l'abast.
- Reforçar la posició de la Generalitat com a part de l'Estat.
- Institucionalitzar la presència de la Generalitat en la Unió Europea i en l'àmbit de les relacions internacionals.
- Garantir el ple reconeixement del principi de plurinacionalitat de l'Estat.
- Millorar el funcionament de les institucions de la Generalitat.
- Ampliar el reconeixement dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya.

L'aprofundiment de l'autogovern ha d'oferir als catalans un autogovern millor i més eficaç, que generi prosperitat, riquesa i benestar per a tothom. El desenvolupament de l'autogovern ha de servir per donar pas a una nova cultura política basada en la participació, en la lleialtat institucional i en la cooperació entre les diferents administracions i s'ha de centrar en la millora de la qualitat de l'autogovern.

3. VIES I ÀMBITS PER A L'APROFUNDIMENT DE L'AUTOGOVERN

De conformitat amb els antecedents de l'acord de creació, li correspon també a aquesta Comissió d'Estudi considerar les vies i les línies de reforma jurídica per a aprofundir l'autogovern de Catalunya. En termes generals, les vies que poden fer possible la millora de l'autogovern són tres: la utilització del potencial del marc constitucional i estatutari; la reforma de l'Estatut; la reforma constitucional.

3.1. El potencial del marc constitucional i estatutari

En la primera part d'aquest estudi s'ha posat en relleu que l'Estat ha interpretat i aplicat la Constitució i l'Estatut d'una manera que resulta restrictiva per a l'autogovern de Catalunya en diversos àmbits. Ara bé, les opcions del legislatiu i de l'executiu estatals no són en molts casos les úniques admissibles d'acord amb el bloc de la constitucionalitat integrat per la Constitució

i els estatuts d'autonomia. És possible, per tant, una aplicació alternativa del marc constitucional i estatutari que resulti més favorable a l'autogovern de Catalunya. El mateix Tribunal Constitucional ha reconegut aquesta possibilitat en diverses sentències (per exemple, STC 56/1990, 149/1991 i 127/1994).

Aquesta millora de l'autogovern de Catalunya es basa exclusivament en la utilització de les potencialitats dels textos vigents de la Constitució i de l'Estatut, sense plantejar-se en absolut la reforma d'aquestes dues normes. Gaudeix de l'avantatge de tenir un cost procedimental menor que la reforma estatutària o la reforma constitucional, però depèn molt d'acords polítics, que, per llur naturalesa, són més fàcilment mutables.

L'increment de l'autogovern per aquesta via implica la intervenció de diversos elements, encara que no necessàriament hagin de concórrer tots en tots els supòsits materials: la modificació de la normativa estatal que significa un exercici expansiu de les competències de l'Estat; la culminació dels traspassos de serveis pendents; l'aparició de noves lleis; la celebració de nous acords polítics i convenis de col·laboració; la potenciació de formes operatives d'articulació; la transferència i la delegació de facultats en el marc de l'article 150.2 CE; l'atribució de facultats legislatives en el marc de l'article 150.1 CE.

Té una importància particular la possibilitat de l'ampliació extraestatutària de competències mitjançant la utilització dels articles 150.1 i 150.2 CE. Convé subratllar que l'atribució de competències a la Generalitat per mitjà d'aquests dos preceptes constitucionals no té la garantia jurídica derivada de la rigidesa formal de la consignació estatutària, però al mateix temps s'ha d'assenyalar que no té els límits materials de la reforma estatutària sense prèvia reforma constitucional, és a dir, pot incloure matèries de competència estatal en els termes de l'article 149.1 CE.

El document *Millora de l'autogovern*, elaborat per encàrrec de l'Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, i tramès a aquesta Comissió d'Estudi, exposa detalladament els instruments mitjançant els quals és possible una relectura i una aplicació en clau autonòmica de la Constitució i de l'Estatut que podria comportar l'assoliment d'uns objectius concrets de millora de l'autogovern de Catalunya en els àmbits materials següents:

- Administració de la Generalitat (règim jurídic, procediment, funció pública, contractació)
- Administració de justícia
- dret civil i funció pública notarial i registral
- cultura
- organització territorial
- règim local
- política territorial
- mesures per a aplicar el principi de plurinacionalitat de l'Estat
- participació de la Generalitat en organitzacions internacionals i en la Unió Europea

- radiodifusió, televisió i telecomunicacions
- loteries, jocs i apostes
- finançament i Administració tributària
- associacions i fundacions
- ensenyament, universitat i recerca
- energia elèctrica i hidrocarburs
- ordenació del territori, urbanisme i habitatge
- sanitat, seguretat social i serveis socials
- espais naturals protegits
- polítiques mediambientals
- comerç, consum, turisme i publicitat
- economia i sectors productius
- sistema financer
- treball i mutualisme
- col·legis professionals i cambres
- policia i protecció civil
- mesures per a l'establiment de l'Administració única

A això cal afegir que també suposaria un increment de l'autogovern de Catalunya l'exercici de les competències estatutàries que encara no han estat objecte de desenvolupament normatiu pel Parlament de Catalunya o pel Govern, tal com s'ha apuntat en la primera part d'aquest estudi. Igualment, com s'ha indicat anteriorment, pot ajudar a la millora de l'autogovern completar la regulació institucional de la Generalitat tractant d'establir un major equilibri entre les institucions.

3.2. La reforma de l'Estatut. Reforma estatutària i drets històrics

La reforma estatutària, regulada pels articles 56 i 57 EAC, significa l'aplicació d'un procediment marcat per la rigidesa, que, amb intensitats diverses, requereix majories qualificades al Parlament de Catalunya i a les Corts Generals i l'aprovació per referèndum popular dels electors catalans.

La reforma de l'Estatut, sense reforma constitucional prèvia, és una via d'una operativitat limitada per a millorar el sostre competencial de la Generalitat, ja que no pot ultrapassar el límit de les competències exclusives atribuïdes a l'Estat per l'article 149.1 CE. En aquest sentit, en el terreny competencial, la reforma estatutària només pot referir-se a qüestions menors: exhaurir les escasses possibilitats competencials ofertes per l'article 149.1 i no aprofitades en el text vigent; actualitzar la clàusula residual de l'article 149.3 CE per incorporar matèries no previstes ni per l'article 149.1 CE ni per l'EAC; introduir algunes precisions per fixar amb major rigor jurídic la competència autonòmica en alguna matèria (per exemple, en el règim lingüístic).

La reforma estatutària pot tenir més funcionalitat si la pretensió és dotar de més garantia jurídica la regulació dels aspectes fonamentals de les principals institucions autonòmiques, de les fonts del dret, de les fórmules participatives en l'àmbit estatal i europeu, del model

d'organització territorial propi i dels drets de ciutadania que completin els reconeguts a la Constitució.

Un sentit completament diferent tindria la reforma de l'Estatut si aquesta incorpora l'actualització dels drets històrics de Catalunya. S'ha d'advertir que la invocació dels drets històrics com a via per al reconeixement i la millora de l'autogovern no té gaire tradició entre les forces polítiques catalanistes ni entre la doctrina del dret públic de Catalunya. Tanmateix, recentment alguns plantejaments polítics i doctrinals han incidit en la possible aplicació d'aquesta figura a Catalunya, la qual cosa fa aconsellable deixar-ne constància en els treballs de la Comissió d'Estudi.

La disposició addicional primera CE empara i respecta els drets històrics dels territoris forals, i afegeix que l'actualització del règim foral es durà a terme dins el marc de la Constitució i dels estatuts d'autonomia. Segons els seus teòrics, els drets històrics no es limiten a aspectes competencials, sinó que inclouen també aspectes organitzatius i simbòlics, i tots ells són expressió del fet diferencial d'una determinada comunitat o poble. La protecció que la CE atorga als drets històrics exigeix una actualització paccionada, que s'ha de fer fonamentalment mitjançant l'Estatut d'autonomia i amb ple respecte als principis constitucionals.

És cert que els antecedents de l'elaboració de la disposició addicional primera CE semblen reservar-ne l'aplicació a Navarra i al País Basc, però és admès que la voluntat de la llei s'independitza de la del legislador. D'altra banda, Catalunya reuneix les condicions de singularitat nascudes de la història i la tradició d'autogovern. Així, seguint aquest plantejament doctrinal, si Catalunya recollís i actualitzés en el seu Estatut d'autonomia els drets històrics, sense infringir els principis constitucionals, aquesta reforma seria plenament constitucional. L'avantatge per a Catalunya seria que d'aquesta manera podria ampliar el seu sostre competencial sense els límits absoluts de l'article 149.1 CE i amb la garantia d'una reforma estatutària. Igualment l'Estatut podria regular la participació de Catalunya en òrgans centrals de l'Estat, llevat d'aquells aspectes expressament establerts a la Constitució.

3.3. La reforma de la Constitució

La reforma constitucional, regulada pels articles 167 i 168 CE, implica igualment el sotmetiment a un procediment rígid, amb la necessitat d'assolir majories qualificades i, en el cas que afecti el títol preliminar, els drets fonamentals o la Corona, exigeix, a més, la dissolució parlamentària i el referèndum popular.

La reforma constitucional és la via necessària per a incrementar l'autogovern si la pretensió és abandonar l'actual model de l'Estat de les autonomies i substituir-lo per un escenari federal plurinacional o per un nou escenari amb una profunda redefinició de la distribució territorial de les competències i del poder polític.

Ara bé, sense trencar amb la lògica del vigent Estat autonòmic espanyol, la reforma constitucional és imprescindible si la pretensió és establir un Senat que, per la seva composició i les seves funcions, sigui una cam-